

Eén van de belangrijkste nieuwe elementen in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die onlangs door de Tweede Kamer is behandeld, is de sturing van de ruimtelijke ontwikkeling via contouren. Eind volgend jaar al moeten de provincies de contouren hebben bepaald. Gelderland heeft in twee gebieden al geëxperimenteerd met de contourenbenadering. Wat kunnen andere provincies en gemeenten daarvan leren?

# Rode contouren

## TREK JE NIET EVEN OP EEN VRIJDAG- NAMIDDAG

In december 2000 presenteerde het kabinet deel 1 van de Vijfde Nota, het regeringsvoornemen. Eén van de opvallendste onderdelen daarin was een nieuw sturingsconcept: de contourenbenadering. Rondom steden en dorpen zouden rode contouren getrokken moeten worden waarbinnen alle stedelijke functies een plek zouden moeten krijgen, zowel woningen en bedrijventerreinen als sportvelden en parken. Natuurgebieden zouden beschermd worden door groene contouren.

Negen gemeenten aan de noordkant van de Veluwe, het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe en de provincie Gelderland vroegen zich af of die contourenbenadering in de praktijk toepasbaar was en startten een experiment om dat uit te zoeken. Voormalig projectleider Sjoerd Veenstra, thans wethouder in Arnhem: "De gemeenten hadden een gemeenschappelijke problematiek. Door hun ligging aan de rand van de Veluwe hadden ze enerzijds weinig ruimte voor groei en moesten ze anderzijds natuur en landschap beschermen. Ook kampten ze met het probleem dat vrijkomende woningen door de Huisvestingswet niet exclusief voor de eigen inwoners beschikbaar zijn. Ze wilden onderzoeken of strakke, rode contouren bindingseisen zouden rechtvaardigen. Daarom zijn gemeenten en provincie een experiment gestart waarbij we ook het rijk betrokken hebben."

### STAPPENPLAN

Over hoe men tewerk zou kunnen gaan bij het trekken van contouren, daarover bood de Vijfde Nota weinig houvast.

Veenstra: "We kwamen er al snel achter dat het trekken van contouren een langdurig en zorgvuldig afwegingsproces behoort te zijn. Daarom hebben we een stappenplan ontwikkeld van grof naar fijn. De eerste stap was het opstellen van een gebiedsprofiel. Belangrijk daarbij zijn een regionale insteek en duidelijkheid over de begrenzing van een regio. Bij het opstellen van een gebiedsprofiel gaat het om het inventariseren van de kwaliteiten, het zoeken naar sterke en zwakke punten, aspecten waarop de regio zich kan en wil onderscheiden van de omringende gebieden, kortom het bepalen van de identiteit. Vervolgens zijn we deelgebieden gaan onderscheiden en de kwaliteiten ervan gaan benoemen. Daarbij kwamen we tot de conclusie dat het onderscheid tussen rode, groene en balansgebieden veel te grof is. Je moet veel verder kunnen differentiëren. In het buitengebied onderscheiden we nu bijvoorbeeld vier gebieden en in de bebouwde kom zes. Wil je echter tot een goede gebiedsdifferentiatie kunnen komen dan is er wel meer gemakkelijk toegankelijke basisinformatie nodig, vooral over water en cultuurhistorie."

Als de kwaliteiten van de deelgebieden bepaald zijn, worden deze geconfronteerd met de extra ruimtebehoefte.

Veenstra: "Je moet dan kijken of stedelijke functies gerealiseerd kunnen worden binnen de bebouwde kom. Hoeveel



FOTO: PROVINCIE GELDERLAND

### Leren van Gelders experiment

restcapaciteit zit dáár en in vigerende plannen nog? Hoever kun je komen met het intensiveren van het ruimtegebruik en het combineren of transformeren van functies? Welke mogelijkheden bieden de drie sporten van de SER-ladder: eerst gebruik maken van de beschikbare ruimte, daarbij meervoudig grondgebruik toepassen en als laatste optie pas kiezen voor uitbreiding? Ook daarbij is het belangrijk dat gemeenten samenwerken. Als de ruimte in de ene gemeente, regio of provincie schaars is of als de kwaliteiten van de ruimte hoog zijn, moet je buiten die gemeente, regio of provincie naar ruimte gaan zoeken. Als er overeenstemming is over de kwaliteiten van de deelgebieden en de functies waarvoor ruimte nodig is, kun je het proces afronden met het trekken van





contouren die vervolgens in het streekplan moeten worden vastgelegd. Daarna moet je erop toezien dat gemeenten die opnemen in hun bestemmingsplannen. Ten slotte moet je monitoren en indien nodig het beleid herzien.”

Volgens Veenstra is het Gelderse stappenplan een hele werkbare procedure om tot contouren te komen: “Deel 1 van de Vijfde Nota structureerde dat proces nauwelijks. Mede door ons experiment is deel 3 daarover nu duidelijker (zie kader). Wel bestaat er bijvoorbeeld nog onduidelijkheid over de status van een gemeentelijke voorstel voor de exacte ligging van rode contouren en de opname ervan in een streekplan. Kan een gemeente bezwaar aantekenen of in beroep gaan als de provincie de voorstellen niet overneemt in het streekplan?”

## RODE CONTOUREN IN DE VIJFDE NOTA

**V**olgens de Vijfde Nota moet de verstedelijking tot 2015 plaatsvinden binnen rode contouren die getrokken worden rondom bestaande kernen. Verreweg de meeste verstedelijking moet plaats vinden in bundelingsgebieden binnen stedelijke netwerken. De (beperkte) verstedelijking daarbuiten moet plaats vinden in regionale opvangkernen.

Om alle kernen worden rode contouren getrokken.

Die mogen rond kernen binnen bundelingsgebieden en rond regionale opvangkernen buiten de bundelingsgebieden ruimer zijn dan de huidige bebouwingsgrens. In de overige kernen zijn ze daaraan gelijk.

Voor het trekken van contouren geeft de Vijfde Nota de volgende procedure:

- Het rijk wijst via een Planologisch Kernbeslissing (PKB) bundelingsgebieden voor verstedelijking aan binnen stedelijke netwerken.
- Provincies en kaderwetgebieden ontwikkelen in 2003 respectievelijk provinciale en regionale structuurvisies waarin op basis van reële verstedelingsopties ‘zoekgebieden voor rode contouren’ zijn opgenomen.
- Op basis daarvan doen gemeenten voorstellen voor de exacte ligging van de rode contouren.
- Die worden door de provincies en de kaderwetgebieden getoetst en uiteindelijk in 2005 vastgelegd in respectievelijk het streekplan of het regionale structuurplan. De toetsing van de rode contouren gebeurt op basis van zeven, door het rijk vastgestelde criteria. Voorbeelden van criteria zijn: vraag en aanbod van ruimte op het niveau van het stedelijk netwerk, benutting van inbreidingsmogelijkheden, aansluiting bij bestaande infrastructuur en mogelijke nadelige effecten voor de waterhuishouding.

## KWALITEITSCONTOUREN

Op de Noord-West-Veluwe heeft men de contourensystematiek slechts proberen toegepast op één gemeente, Nunspeet. In het Gelderse deel van het Rivierengebied, in de Vijfde Nota aangewezen als Nationaal Landschap, heeft men voor alle kernen in alle gemeenten al rode contouren getrokken. Daar is men in '98 al mee begonnen. Projectleider Rien Goedhart: “Voor het rivierengebied geldt een restrictief beleid. Wonen en werken moeten gebundeld worden in een klein aantal regionale en subregionale kernen; daarbuiten moeten openheid en landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten gehandhaafd of versterkt worden. In het streekplan van 1996 was dat vastgelegd in de ruimtelijke hoofdstructuur. Die moest vervolgens worden uitgewerkt waarbij ook het zeer beperkte aantal woningen en bedrijventerreinen verdeeld moesten worden over de gemeenten. De gemeenten hadden geen zin in ‘verdeling van de schaarste’. In plaats van een kwantitatieve benadering, waarbij het vooral gaat om aantallen en hectares, wilden ze een meer kwalitatieve benadering.”

Die benadering heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat alle gemeenten rond alle kernen (rode) kwaliteitscontouren hebben getrokken. Die contouren markeren het maximale ruimtebeslag voor verstedelijking tot 2015. Binnen die contouren kunnen kernen zich ontwikkelen middels inbreiding of uitbreiding, maar het is niet de bedoeling dat de ruimte binnen de contouren wordt volgebouwd. Het gaat om zoekruimte.

## VAN BUITEN NAAR BINNEN

Bij het vaststellen van die rode contouren heeft men in eerste instantie van buiten naar binnen gewerkt. De kwaliteiten van het landelijk gebied waren sturend voor de vaststelling van de contouren. Goedhart: “We hebben vanuit het buitengebied naar de bestaande kernen gekeken. Om wat gaaf en mooi was, en behouden moest worden, hebben de gemeenten strakke contouren getrokken. Waar rafelige randen waren wordt de bebouwing versterkt of afgerond. Waar sprake was van lelijke bebouwing, bijvoorbeeld oude kassen, wordt die opgeruimd en is er ruimte voor uitbreiding.”

In tweede instantie heeft men van binnen naar buiten geredeneerd en bij de vaststelling van contouren gekeken naar



bijvoorbeeld het karakter van een kern. Soms zijn de contouren zo getrokken dat de structuur van een kern verbeterd. Net als op de Noord-West-Veluwe is er gewerkt vanuit een gebiedsvisie voordat men contouren ging trekken. Een ander kenmerk van het proces was maatwerk. Goedhart: "Ons motto was: de juiste woning op het juiste moment op de juiste plek."

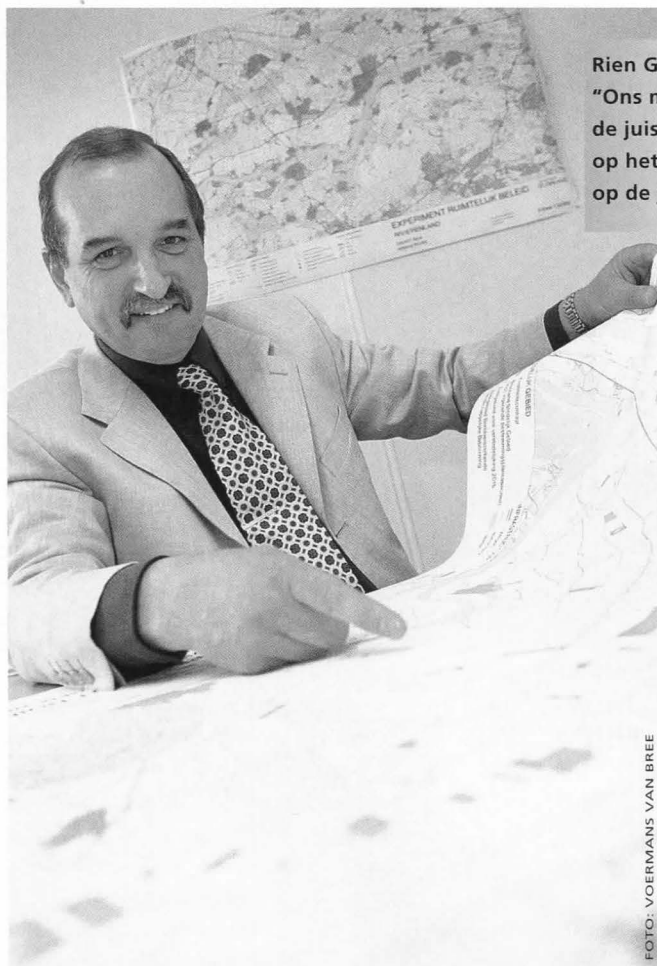
#### TIPS

Nog dit jaar moeten andere provincies en gemeenten aan de slag met het trekken van contouren. Wat voor tips hebben Veenstra en Goedhart voor rijk, provincie en gemeenten?

Het rijk moet volgens hen veel investeren in communicatie met de gemeenten.

Goedhart: "De Vijfde Nota is in een veel gemeenten nog niet gearriveerd. Ze weten nog niet wat hen te wachten staat."

Veenstra benadrukt dat het rijk ervoor moet zorgen dat de Vijfde Nota qua inhoud en procedures goed afgestemd wordt op de Huisvestingswet en het grondbeleid, en dat de Wet Ruimtelijke



Rien Goedhart:  
"Ons motto was:  
de juiste woning  
op het juiste moment  
op de juiste plek."

FOTO: VOERMANS VAN BREE

Ordering tijdig herzien moet worden. Veenstra: "Het trekken van contouren heeft grote invloed op de grondmarkt. Provincies en gemeenten hebben tijdig instrumenten nodig om een actief grondbeleid te kunnen voeren." Daarbij denkt hij bijvoorbeeld aan de uitbreiding van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de brede exploitatievergunning, de openruimteheffing, (nieuwe) instrumenten voor een actief provinciaal grondbeleid en buitenplanse verevening.

De provincies moeten volgens Veenstra en Goedhart het voortouw nemen bij het toepassen van de contourenbenadering. Veenstra: "Provincies moeten de regie voeren en initiatieven nemen. Ze hebben van het rijk een sturende en coördinerende rol gekregen. Ze moeten stimuleren dat er een regionale insteek gekozen wordt en dat gemeenten samenwerken." Ze adviseren de provincies snel te beginnen zodat het proces een flink eind op streek is als in 2003 de verkiezingen voor de Provinciale Staten plaatsvinden: "Anders loop je het risico dat de besluitvorming stopt en moet je daarna van voren af aan beginnen."

Snel beginnen en het tempo erin houden vinden ze ook belangrijk voor de gemeenten. Goedhart: "Zorgvuldige afwegingen maken en kwaliteit leveren kosten veel tijd. Er is veel bestuurlijk overleg nodig tussen gemeenten over wat wanneer waar komt. Er moeten keuzes gemaakt worden. Daar is draagvlak voor nodig. Gemeenten moeten samen met maatschappelijke organisaties als de Kamer van Koophandel en milieugroeperingen concreet aan de slag." Het is duidelijk. Het trekken van (rode) contouren is geen kwestie van op een vrijdagnamiddag wat lijntjes trekken op een landkaart. Het is de afsluiting van proces waarbij vele belanghebbenden betrokken zijn. Een proces dat veel tijd kost en zorgvuldigheid vereist.

#### Inlichtingen

• Rien Goedhart, tel. 026 - 35 99 824

stelling van deze mal was de aanleg van de uitbreidingswijk Reeshof in 1997 die een voedingsgebied voor ganzen aantastte. Om telkens nieuwe conflicten tussen stad, natuur en boeren te voorkomen zijn alle betrokkenen bij het buitengebied op initiatief van de Brabantse Milieufederatie gaan praten over een Groene Mal. Ook voor de andere Brabantse steden zijn ze in de maak. De constructie van de Groene Mal heeft veel tijd en overleg gekost, maar was met het oog op de rode en groene contouren volgens Barendregt een nuttige exercitie. Net als Veenstra en Goedhart vindt ze dat het trekken van een contour het sluitstuk behoort te zijn van een zorgvuldig proces.

#### Inlichtingen:

• Angela Barendregt,  
tel. 013 - 542 9316

## TILBURG: VAN GROENE MAL NAAR GROENE EN RODE CONTOUR

Tilburg heeft straks weinig moeite met het trekken van contouren. Angela Barendregt van de Dienst Stadszaken: "Om de verstedelijking in goede banen te leiden hebben we gewerkt aan een Groene Mal. Die bestaat uit waardevolle natuurgebieden die behouden moeten blijven én gebieden waar de natuur versterkt dient te worden. Om die Groene Mal én de gebieden die van belang zijn om een robuuste groenstructuur te realiseren, is de groene contour getrokken; om de bestaande bebouwing en de reeds vastgestelde plannen een rode. Discussie is er nog over de gebieden waar de groene en rode contour niet tegen elkaar aanliggen. Deze gebieden kunnen nog toegedeeld worden aan de rode of groene contour of

aan geen van beide, afhankelijk van de kwaliteiten van het gebied en de verstedelijkingsopgave voor Tilburg tot 2015. De contouren worden opgenomen in het Ruimtelijk Ontwikkelingsbeeld tot 2015 dat eind dit jaar wordt vastgesteld." Over die Groene Mal zijn gemeenten, provincie, waterschappen en de landbouw- en natuurorganisaties het begin dit jaar – na bijna vijf jaar praten – eens geworden. Nu is er duidelijkheid over welke gebieden tot 2015 gevrijwaard worden van verstedelijking. De tien partijen die daarover een intentieovereenkomst ondertekend hebben, erkennen dat en hebben beloofd daarnaar te handelen. De Groene Mal heeft dus een breed draagvlak. De aanleiding voor de vast-